

Doskonała znajomość tych zagadnień, wzbogacona własnymi pogłębionymi przemyśleniami i nowatorskimi pomysłami, pozwoliła jej ująć w karby naukowych wymagań nadzwyczaj obszerną i ze wszech miar transdyscyplinarną problematykę. Samodzielność twórcza Autorki, utożsamiającej się poniekąd z wykreowanym przez nią podmiotem o nowym imieniu *homo biojusethicus*, objawiła się w celności opisów, krytycznie obiektywnym stosunku do treści wątpliwych, formułowaniu ocen zyskujących aprobatę i proponowaniem regulacji bioprawa oczekujących na możliwie najszybsze ziszczenie się prawotwórcze. Potrafiła w swojej książce podsumować zwięźle dotychczasowy stan (nie tylko polskich) badań z zakresu normatywnych aspektów ochrony życia człowieka i dążeń do podnoszenia jego jakości. Nawiązując do standardów bioetycznych Rady Europy, ukazała polskiemu i europejskiemu prawodawcy kierunki wypełniania niektórych z licznych istniejących wciąż jeszcze luk prawnych.

Roman Tokarczyk
profesor@romantokarczyk.pl

Czas w prawie administracyjnym, pod red.
Jana Zimmermanna, Lex a Wolters Kluwer
Business, Warszawa 2011, ss. 283.

I. W dniach 27-28 listopada 2010 r. odbyło się w Krakowie I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów, w którym udział wzięli pracownicy naukowci i doktoranci z Zakładu Prawa Administracyjnego i Zakładu Nauki Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz z Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Tematem tego spotkania było zagadnienie czasu w prawie administracyjnym, a zorganizowała je Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierownictwem prof. dra hab. Jana Zimmermanna.

W przedmowie do recenzowanej książki prof. dr hab. Jan Zimmermann napisał: „Na początku 2010 r. pojawił się pomysł nawiązania bliższej współpracy między administratywistami z Krakowa i Wrocławia, które będzie polegać na corocznych dwudniowych konferencjach odbywających się na przemian w obu miastach. Postanowiono, że będą one miały charakter monograficzny, przez co będzie się można skupić na wybranym, istotnym zagadnieniu i odpowiednio je pogłębić. [...] Dzięki uprzejmości wydawnictwa Wolters Kluwer z każdego z tych spotkań będzie pozostawał istotny ślad w postaci książki”. Tym niewątpliwie bardzo cennym śladem jest recenzowana książka. Samo organizowanie spotkań krakowsko-wrocławskich administratywistów zostało uznane przez jego uczestnika prof. dr hab. Jerzego Supernatę z Wrocławia za przejaw „szalenie cennej naukowej i integrującej inicjatywy” (s. 277). Lektura recenzowanej książki potwierdza, w moim przekonaniu, w całej rozciągłości tę konstatację.

II. Recenzowana książka zawiera w części pierwszej 6 referatów; po dwa na temat: czasu w ustrojowym prawie administracyjnym, materialnym prawie administracyjnym i w procesowym prawie administracyjnym. Część druga poświęcona jest głosom w dyskusji i innym wystąpieniom – ogółem 16 osób. Opracowanie kończy się refleksjami ogólnymi o prawie administracyjnym zainspirowanymi czasem.

W tym miejscu chcę zaznaczyć, że temat czasu w prawie administracyjnym nie był dotąd (poza artykułem A. Wasilewskiego *Uptyw czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 1, s. 57 i n.) omawiany w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Dlatego problemy poruszane w książce mają charakter nowości oraz stanowią niewątpliwie inspirację do podejmowania dalszych badań tych zagadnień.

Zagadnienie terminów załatwiania spraw administracyjnych oraz odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za niedotrzymanie tych terminów wobec Skarbu Państwa jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów stało się szczególnie istotne w związku z wejściem w życie ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173). Obecnie organ administracji publicznej, uznając zażalenie na niezłałatwienie sprawy w terminie za uzasadnione, ma obowiązek stwierdzić jednocześnie, „czy

niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa” (ust. 37 § 2 k.p.o po nowelizacji z 20 stycznia 2011 r.). Taki sam obowiązek ma organ podatkowy (art. 141 § 2 ordynacji podatkowej). Sąd administracyjny zaś, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej, stwierdza, czy nastąpiło to z rażącym naruszenia prawa (art. 149 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; por. też art. 154 § 2 tego prawa).

III. W interesującym referacie Renata Kusiak-Winter omawia zagadnienie czasu w ustrojowym prawie administracyjnym, przedstawiając uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec. Trafnie podkreśla, że upływ czasu ma zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne znaczenie dla porządku prawnego. Na podstawie obserwacji zmian w prawie ustrojowym i administracyjnym Autorka wysuwa wniosek, że „wewnątrz procesów rozwoju prawa mamy do czynienia znów z dwiema współdziałającymi siłami. Pierwszą określa się mianem petryfikacji – system prawa zawiera w sobie dążenie do ostatecznego uporządkowania wszystkich swoich relacji [...]. Jednocześnie jednak działa druga siła, która wymusza ciągłą zmianę i poszukiwanie nowych rozwiązań, siłę tę nazwijmy roboczo dynamizacją prawa. W tym rozumieniu prawo zawiera w sobie pierwiastek ciągłego poszukiwania dobrej formuły regulowania zmiennej rzeczywistości” (s. 20).

Zdaniem Autorki, kryteriów oceny petryfikacji i dynamizacji ustroju należy poszukiwać na płaszczyźnie prawnej, w judykaturze oraz w praktyce administracyjnej. Przedstawiając zmiany w prawie ustrojowym RFN, Autorka zwróciła uwagę na takie czynniki, jak zjednoczenie Niemiec, zmiany demograficzne, kryzys gospodarczy (czynniki zewnętrzne), konkurencja porządków prawnych poszczególnych krajów związkowych, konwergencja ustrojowych modeli samorządowych, wzmocnienie legitymacji demokratycznej (czynniki wewnętrzne). Regulacje prawne nowych krajów związkowych wzbogaciły różnorodność samorządu terytorialnego w Niemczech.

Drugi referat na temat czasu w ustrojowym prawie administracyjnym Piotra Dobosza poprzedza wprowadzenie do problematyki, które kończy konstatacja, że czas w ujęciu filozofii prawa administracyjnego stanowi „jedną z przesłanek determinujących zakres paradygmatu nauki prawa administracyjnego, czyli zbioru pojęć i teorii tworzących podstawy nauki prawa administracyjnego. Jest on elementem warunkującym treść i znamiona rdzenia (jądra) nauki prawa administracyjnego” (s. 36). Autor przedstawia ujęcie czasu w znaczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Powtarza za A. Wasilewskim, że „wewnętrzne znaczenie czasu dla porządku prawnego ma miejsce wówczas, gdy prawo łączy określone skutki prawne z upływem czasu jako zdarzeniem prawnym” (s. 39). W zewnętrznym znaczeniu czas może stanowić zdarzenie znajdujące się na zewnątrz regulacji prawnej; może stanowić element obiektywnie porządkujący w czasie byt i stosowanie norm prawnych, gdyż prawo istnieje i jest realizowane w określonym czasie.

Systematyzując ze względu na kryterium czasu instytucje prawne w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego w odniesieniu do norm kreujących organy administracyjne lub administracyjne, P. Dobosz wymienia 15 przykładów takich instytucji. Egzemplifikację swoich stwierdzeń Autor przeprowadza na podstawie przepisów o kreowaniu organów z wyboru bezpośredniego i pośredniego o kreowaniu organów z powołania i powierzania pełnienia obowiązków. Omówiony został również czas w ustrojowym prawie oświatowym i sądowoadministracyjnym prawie ustrojowym. Autor zajął się również milczeniem organu administracyjnego jako formą działania tego organu. „Milczenie jako forma działania polega na tym, że pozwala właściwemu organowi na uruchomienie skutku prawnego z mocy ustawy przy braku aktywnego zachowania się (niewydanie opinii w terminie określonym ustawą) ze strony administracji publicznej. Jest to forma działania/zachowania przewidziana przez prawo i wykorzystywana przez administrację publiczną jako zachowanie generujące uruchomienie skutków prawnych wynikających z mocy ustawy” (s. 59).

W konkluzji swoich rozważań P. Dobosz stwierdza, że czas – zarówno jako czynnik zewnętrzny, jak i wewnętrzny – „traktowany jest przez ustawodawcę i pracodawcę jako niezbędny w pewnych sytuacjach element norm prawnych, z których wynikają istotne skutki ustrojowo-prawne zapewniające ciągłość bytu, strukturalizacji i działania organów władzy publicznej, w tym oczywiście organów administracji publicznej i organów administrujących” (s. 59).

Pierwszy referat poruszający tematykę „czasu w materialnym prawie administracyjnym”, pióra Jolanty Blichacz, jest zatytułowany *Dyskusja nad znaczeniem „czasu” w prawie administracyjnym oraz ewentualnymi konsekwencjami rozwoju współczesnej medycyny i biologii dla niektórych*

rozwiązań prawnych wyznaczających administracyjny status osób fizycznych. Już tytuł referatu wskazuje, że Autorka zajęła się bardzo złożonymi problemami, które wynikają ze związku nauk przyrodniczych i ich postępu z nauką prawa i materialnym prawem administracyjnym.

Autorka postawiła dwie tezy. Po pierwsze – „Zastosowanie wyników postępu nauki i techniki w odniesieniu do człowieka stwarza kluczowy problem z punktu widzenia prawa do życia jako zasady wynikającej bezpośrednio z prawa do poszanowania godności osoby ludzkiej [...]. **To teza pierwsza** [...], mówi ona, że prawo nigdy nie może przekraczać granic, jakie narzuca szacunek dla osoby ludzkiej” (s. 64-65). Teza druga jest taka, że jedną z charakterystycznych konsekwencji rozwoju współczesnej medycyny i biologii dla prawa regulującego administracyjny status osób fizycznych jest wytworzenie się stanu, w którym zmianie ulegnie jednoznaczność niektórych podstawowych dla prawa paradygmatów, tworzących do niedawna podstawę wielu konstrukcji prawnych (s. 65). Po omówieniu zagadnień ogólnych dotyczących łączenia problemów nauki i postępu z prawem oraz po postawieniu pytań o konsekwencje rozwoju współczesnej medycyny Autorka przedstawia konkluzje. Między innymi uważa, że można zasadnie przewidywać, iż sztuczna ingerencja w naturalne procesy narodzin życia i śmierci może oznaczać konieczność reorientacji kierunków rozwoju ustaw regulujących status administracyjno-prawny obywatela. Po drugie – niezbędne jest „zajęcie stanowiska wobec fundamentalnego pytania, czy płęć stanowi element stanu cywilnego, czy też kategorię definiowaną na podstawie kryteriów medycznych. Rozstrzygnięcie problemu prawnej definicji płci człowieka będzie miało istotne znaczenie zarówno w sferze obowiązującego prawa regulującego zagadnienia związane ze stanem cywilnym osób, jak i w sferze rozwoju przyszłych rozwiązań prawnych w tym zakresie” (s. 79). Sądzę, że odpowiedzi na to pytanie nie doczekamy się w najbliższym czasie.

Drugi referat na temat czasu w materialnym prawie administracyjnym, pióra Joanny Czerwonskiej, omawia takie kwestie, jak „czas a zasady prawa administracyjnego”, „upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym oraz jako element stosunku administracyjno-prawnego”, „terminy prawa materialnego”, „przedawnienie w prawie administracyjnym” i „normy intertemporalne”. Wywody Autorki są należycie udokumentowane; wskazują na istotny wpływ czynnika czasu na materialne prawo administracyjne, a pośrednio również na prawo procesowe. Autorka trafnie zauważa, że w pewnym zakresie czynnik czasu może zacierać granice pomiędzy prawem materialnym a prawem procesowym. Bogactwo poruszonych przez Autorkę zagadnień wskazuje – moim zdaniem – na potrzebę dalszych szczegółowych badań większości problemów, o których mowa w referacie.

Najobszerniejsze są referaty poświęcone zagadnieniom czasu w procesowym prawie administracyjnym, zwłaszcza referat Piotra Lisowskiego. Jest to oczywiście wynikiem tego, że w procesowym prawie instytucja terminów z wielu względów odgrywa pierwszorzędą rolę.

Piotr Lisowski słusznie zauważa, że użycie oznaczenia *c z a s* czyni zasadnym objęcie jego analizą nie tylko przepisów dotyczących terminów. Twierdzi, że inkorporowanie czasu do regulacji prawnych czyni z niego jedną z kluczowych determinant porządku prawnego.

W części szczegółowej swoich rozważań Autor wyróżnia przepisy bezpośrednio odnoszące się do czasu (regulacje eksponujące aspekty czasowe) oraz przepisy pośrednio traktujące taki kontekst (regulacje uwzględniające aspekty czasowe). W pracy podano szczegółową enumerację przepisów należących do tych dwóch grup, dokonując w pierwszej grupie podziału na cztery podgrupy. Autor wskazuje i omawia jeszcze inne kategorie terminów. Na podstawie kryterium podmiotowego wyróżnia terminy dla administrujących i dla administrowanych, z punktu widzenia źródła ustanowienia terminu – terminy ustawowe i terminy wyznaczone przez organ administracji publicznej. Wspomina oczywiście, o terminach materialnych i procesowych, zaś termin wyznaczony przez datę nazywa terminem punktowym, podkreślając, że wyznaczanie terminów punktowych pozostaje w kompetencji administrujących. Przypomina, że w przepisach k.p.o., oprócz regulacji terminów procesowych, zawarta jest również regulacja terminów o charakterze materialnym; chodzi o terminy uchylenia decyzji w trybie instytucji wznowienia oraz terminy stwierdzenia nieważności decyzji. Zgłasza propozycję, aby terminy materialne zamieszczone w aktach normatywnych co do zasady procesowych nazywać terminami materialnymi plus, a w odwrotnej sytuacji – terminami procesowymi plus.

Autor wyjaśnia w sposób wnikliwy i precyzyjny kwestie związane z obliczeniem terminów, sprawy doręczeń i przywracania terminów; zajął się również terminem 65 dni na wydanie pozwolenia

na budowę, przewidzianym w art. 35 ust. 6 prawa budowlanego. W podsumowaniu swego referatu Autor stwierdza, że nawiązywanie, wykorzystywanie czy odwoływanie się do czasu odbywa się na wielu różnych płaszczyznach i na wiele sposobów, zaś „[c]echy czasu (nieustający i wymierny wpływ) stanowią nieuchronny, niezbędny i uniwersalny kontekst dla porządku prawnego” (s. 145).

W kolejnym referacie (*Regulacje czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*) E. Szczygłowska naświetla wszechstronnie zagadnienie trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz postępowania w sprawie wymierzenia kary za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę. Problem ten wzbudził duże zainteresowanie; został poruszony również w referacie P. Lisowskiego oraz w niektórych głosach w dyskusji.

Celem referatu E. Szczygłowskiej było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy regulacje zawarte w art. 36 ust. 6-8 Prawa budowlanego są spójne z istniejącą regulacją zawartą w k.p.a. Czy w sposób uzasadniony modyfikują lub uzupełniają mechanizm przeciwdziałania skutkom bezczynności organu administracji publicznej, czy też przeciwnie – burzą ten mechanizm, zakłócając spójność systemu prawa administracyjnego?

Po dokładnej i wnikliwej analizie obowiązującej regulacji prawnej Autorka stwierdza, że tendencja zmierzająca do ustalenia prymatu zasady szybkości postępowania nad innymi zasadami k.p.o. nie jest prawidłowa, należy bowiem zachować systemowe więzi między regulacją prawa budowlanego a przepisami k.p.o. (s. 160).

Gdy chodzi o postępowanie w sprawie wymierzenia kary za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę, Autorka słusznie przyjmuje, że to postępowanie jest postępowaniem odrębnym od postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Kara jest bowiem nakładana na organ administracyjny przez organ wyższego stopnia, a nie na stronę z postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Trafnie sąd administracyjny wskazuje, że kara powinna pełnić rolę dyscyplinującą i motywującą do terminowego załatwienia wniosków o wydanie pozwolenia na budowę. W postępowaniu o wymierzenie kary nawiązywany jest stosunek wewnętrzny o charakterze nadzorczym.

W konkluzji E. Szczygłowska stwierdza, że regulacja prawa budowlanego w zakresie odnoszącym się do postępowania w sprawie wymiaru kary nie jest spójna ani z regulacją procesową wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego, ani z przepisami prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz prawem ustrojowym.

IV. Recenzowana książka obejmuje także głosy dyskusyjne i inne wystąpienia 16 uczestników spotkania. Omawiam tylko obszerniejsze wystąpienia bądź artykuły.

Jan Boć omówił trzy aspekty upływu czasu dla prawa administracyjnego. Andrzej Chajbowicz wskazał na znaczenie upływu czasu w działalności policji administracyjnej. Andrzej Duda w artykule *Bieg czasu a problem wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony* omówił instytucje uregulowane w artykułach 63 i 64 k.p.a. W jego opracowaniu pojawia się kilkakrotnie sformułowanie „uzupełnienie braków” bądź „uzupełnienie braków formalnych” (s. 187-194). „Uzupełniać” oznacza dodawać, dlatego Autor postuluje termin „dodawanie braków” czy też „dodawanie braków formalnych”. Nie można w tym wypadku przypisać wadliwego sformułowania ustawodawcy. W art. 64 § 2 k.p.a. stanowi się, co następuje: „Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego podanie do **usunięcia braków** w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że **nieusunięcie tych braków** powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania” [podkr. – E.O.]. Również w art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej jest mowa o usuwaniu braków, zaś w art. 49 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mowa jest o uzupełnieniu lub poprawieniu pisma strony, a nie braków. Zwracam na to uwagę, ponieważ wskazany błąd popełnia wielu autorów, a nawet niekiedy sąd administracyjny.

Wojciech Jakimowicz przedstawił płaszczyzny badań nad problematyką czasu i jego rolę w prawie administracyjnym. Wyróżnia on cztery role czasu w prawie administracyjnym: a) tworzącą (kreatywną) to prawo, szeroko rozumiane, aż do prawa sędziowskiego i prawa zwyczajowego, b) kształtującą istniejący system prawa i jego elementy, c) eliminującą z systemu prawnego elementy zbędne, d) uelastyczniającą lub petryfikującą system prawny albo jednocześnie uelastyczniającą i petryfikującą ten system.

Jan Jeżewski zwrócił uwagę na zagadnienie „rygor czasu – rygor procedury”. Mariusz Kotulski swoje obszerne opracowanie poświęcił zasadom ogólnym postępowania administracyjnego w aspekcie czasu. W podsumowaniu Autor stwierdził, że „choć zasady ogólne postępowania administracyjnego same w sobie niezwykle istotne dla całej procedury administracyjnej, stanowią istotny i stabilny punkt odniesienia, to są jednak uwarunkowane czasem. Dzieje się to albo poprzez kształtowanie ich treści, albo poprzez czasowe ich zastosowanie, albo wreszcie same odwołują się do czasu (jego wpływu) jako przesłanki ich stosowania. Kontekst czasu stwarza zatem uwarunkowania dla prawidłowego stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego” (s. 217).

Bardzo interesujące opracowanie zamieściła Barbara Kowalczyk (*Czas w procedurze tworzenia prawa – kontekst członkostwa w UE*).

Marcin Niemiec opublikował swój głos w dyskusji na temat: „Czas a ustrojowe prawo administracyjne”.

Z kolei w swym obszernym wystąpieniu *Racjonalność instytucji kar za zwłokę w wydaniu decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę jako instrumentu zapewniającego szybkość postępowania* Paweł Mysłowski nawiązuje do omówionego referatu Ewy Szczygłowskiej, zwłaszcza jego części dotyczącej postępowania w sprawie wymierzenia kary. Autor, po przedstawieniu swojego poglądu na istotę regulacji zawartej w art. 35 ust. 6 prawa budowlanego i dokładnej jej analizy, dochodzi do – jak sądzę – trafnej konkluzji: „Zasadniczą wadą wskazanej regulacji [...] było natomiast niezynchronizowanie jej z już istniejącymi regulacjami służącymi zwalczaniu przewlekłości postępowania administracyjnego, brak możliwości udziału najbardziej zainteresowanych – inwestorów w prowadzeniu postępowania w przedmiocie ukarania organu odpowiedzialnego za przewlekłość postępowania i skierowanie wymierzanej kary w przyszłość, jako instrumentu mającego jedynie charakter prewencyjny, zapobiegający – zresztą w pośredni sposób – powstaniu w przyszłości opóźnień w wydawaniu decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę” (s. 237).

Iwona Niżnik-Dobosz w swoim wystąpieniu *Plaszczyzna abstrakcyjna i rzeczywista czasu w prawie administracyjnym* zajęła stanowisko co do wygłoszonych referatów, zwłaszcza wypowiedzi Renaty Kusiak-Winter, Jolanty Blichacz i Joanny Człowiekowskiej, wysoko oceniając ich wartość.

Konrad Nowacki podzielił się swymi refleksjami na tle działań legislacyjnych administracji i rządu. Natomiast Andrzej Pakuła w swoim głosie w dyskusji zajął się określeniami: „czas w prawie administracyjnym” i „czas w administrowaniu”.

W drugiej części książki najobszerniejszy artykuł: *Zasada aktualności regulacji w prawie administracyjnym*, opublikował Michał Sobol. Autor zajął się problematyką intertemporalną w prawie administracyjnym, która – jak słusznie zauważa – pozostaje na uboczu teorii prawa administracyjnego (s. 26). W recenzji nie sposób streścić jego interesujących wywodów na temat problematyki intertemporalnej w prawie administracyjnym. Uzasadniony więc jest postulat Autora, aby ta problematyka stała się przedmiotem szerokiej dyskusji w środowisku administratywistów (s. 272). Moim zdaniem, problematyka ta kwalifikuje się do monograficznego opracowania.

W swoim głosie w dyskusji Jerzy Supernat podzielił się interesującymi – jak zwykle – uwagami na temat „czas a prawo administracyjne”.

Podsumowania materii związanej z tematem konferencji dokonał Jan Zimmermann, publikując *Refleksje ogólne o prawie administracyjnym zainspirowane czasem*. Wymienię jedną z tych refleksji. „Właśnie problematyka czasu ujawniła nowe argumenty przemawiające za zatarciem lub stwierdzeniem teoretycznej zbędności rozróżniania między administracyjnym prawem ustrojowym, materialnym i procesowym [...]. Okazało się, że jest przynajmniej kilka instytucji prawa administracyjnego związanych z czasem, dla których omawiany podział tego prawa nie jest potrzebny. I tak w pierwszym rzędzie zacieranie się tych różnic można zaobserwować w ramach ściśle związanej z upływem czasu instytucji przedawnienia. [...] Zacieranie granicy prawa procesowego z prawem ustrojowym jest widoczne również w ramach problematyki bezczynności administracji, wprowadzanych w tych sytuacjach fikcji prawnych itd.” (s. 281-283).

V. Dzięki I Krakowsko-Wrocławskiemu Spotkaniu Naukowemu Administratywistów powstała interesująca książka, stanowiąca wkład do teorii prawa administracyjnego ze względu na jej tematykę i poziom opracowań. Inicjatorom spotkania oraz redaktorowi recenzowanej książki prof. dr. hab. Janowi Zimmermanowi należą się słowa uznania i wdzięczności. Oczywiście oczekujemy dalszych tak udanych spotkań oraz publikacji ich wyników.

VI. Do obowiązków sumiennego recenzenta – jakim chciałbym być – należy zwrócenie uwagi także na błędy drukarskie. W recenzowanej książce zauważyłem tylko kilka takich błędów. I tak na s. 82 jest „do w kompetencje” wyraz „do” jest zbędny; na s. 88 jest „pod dniu” zamiast „po dniu”; na s. 163, 164, 165 i 186 występuje „pr. Bank” zamiast „pr. bud.”; na s. 230 jest „wstępowanie licznych patologii” zamiast „występowanie licznych patologii”, a na s. 232 widnieje „stosowana przez organy” zamiast „stosowany przez organy”.

Eugeniusz Ochendowski

Andrzej Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, ss. 95.

Książka profesora Andrzeja Piekary to zwięzłe, erudycyjne studium, w którym Autor podejmuje bardzo ważny – z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania nowoczesnego, demokratycznego państwa i społeczeństwa – problem jakości administracji publicznej.

Punktem wyjścia opisów i analiz zawartych w pracy jest pojęcie kultury administracji publicznej, którą Autor rozumie jako specyficzną część kultury globalnej danego społeczeństwa (s. 8). Kultura administracji kształtuje się pod wpływem ludzkich potrzeb zarówno pierwotnych, jak i wtórnych. Zdeterminowana jest uwarunkowaniami materialnymi (między innymi historycznymi, geograficznymi), na tle których kształtują się systemy wartości, obyczaje, zwyczaje czy poglądy.

Autor proponuje szersze i węższe rozumienie kultury administracji. W szerszym ujęciu obejmuje ona przestrzeganie prawa, norm etycznych, dyrektyw prakseologicznych, socjologicznych, psychologicznych, a także racjonalną politykę kadrową opartą na kryteriach merytorycznych i etycznych. Kultura administracji pojmowana w węższym znaczeniu to kultura warstwy urzędniczej, jako określonej grupy społeczno-zawodowej, segmentu (subkultury) w ramach kultury danego społeczeństwa.

Według Autora, źródła patologii i dysfunkcji administracji publicznej tkwią między innymi w degradacji w okresie PRL tradycyjnych wartości, takich jak sprawiedliwość, moralność, demokracja. Nie bez znaczenia jest również fakt, że na stanowiska kierownicze w administracji w okresie powojennym powoływano ludzi z tak zwanego awansu społecznego, często nieposiadających odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia, za to wiernie oddanych komunistycznej władzy i ideologii. Tacy ludzie nie mogli budować powagi i autorytetu instytucji, które reprezentowali. W rezultacie wytworzyła się „socjalistyczna” kultura administracji publicznej, która była zaprzeczeniem istniejących w demokratycznych państwach europejskich zasad i cech administracji publicznej (s. 17). Negatywny багаż postaw i zachowań ukształtowanych w okresie rządów komunistycznych ciągle daje o sobie znać.

Zdaniem Autora, poziom kultury administracji publicznej – determinowany poziomem wiedzy i umiejętności oraz poziomem moralnym pracowników – jest we współczesnej Polsce niski. Ma to związek z negatywnymi zjawiskami zachodzącymi w szerszej społecznej skali. Coraz częściej w życiu publicznym dają o sobie znać poglądy i zachowania społecznie patologiczne i destrukcyjne. Spada poziom autodyscypliny zawodowej i etycznej, zanikają postawy obywatelskie i patriotyczne – powoduje to dezorganizację życia społecznego, osłabienie założonych ról instytucji państwowych, a w rezultacie pojawiają się oznaki atrofii całego państwa (s. 22).

W związku z tak negatywną diagnozą sytuacji Autor stawia pytanie, co należy zrobić, aby ją zmienić i aby zapobiegać rozwojowi zjawisk patologicznych. Jako skuteczne remedium proponuje wzmocnienie dyscyplinującej funkcji prawa. Domaga się zatem szybkiej egzekucji prawa, stosowania – jeśli jest taka potrzeba – rychłych i dolegliwych kar. Prawo musi się stać skutecznym